

Apreciação Global

1 A análise da execução orçamental dos dois primeiros meses de 2011 é dificultada por um conjunto de factores que influenciam as comparações homólogas referentes à receita e à despesa, tais como: a aplicação do regime duodecimal nos primeiros quatro meses de 2010; a subida da tributação na segunda metade do ano transacto; e a presença de efeitos de antecipação de consumo no final de 2010. Assim, não é possível concluir sobre o grau de cumprimento dos objectivos para o conjunto do ano de 2011, pese embora, em termos homólogos, os resultados se apresentem mais favoráveis.

Tabela 1. Execução Orçamental da Administração Central e da Segurança Social

Subsector	Milhões de Euros		Var. Homóloga		
	2010	2011	M€	%	
Administração Central					
Estado	Receita Efectiva	5858,2	6442,0	583,8	10,0
	Despesa Efectiva	7073,2	6815,6	-257,6	-3,6
	Saldo	-1215,0	-373,6	841,4	:
SFA	Receita Efectiva	3594,8	3835,6	240,8	6,7
	Despesa Efectiva	2992,4	3102,8	110,4	3,7
	Saldo	602,4	732,8	130,4	:
Saldo da Administração Central		-612,6	359,2	971,8	:
Segurança Social					
S. Social	Receita Efectiva	3721,2	3852,9	131,7	3,5
	Despesa Efectiva	3311,3	3371,5	60,2	1,8
	Saldo	409,9	481,4	71,5	:
Saldo da Adm. Central + S. Social		-202,7	840,6	1043,3	:

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

2 A síntese da execução orçamental publicada pela DGO aponta, na óptica da contabilidade pública, para a existência de um excedente orçamental nos primeiros dois meses de 2011 no conjunto da Administração Central e da Segurança Social. Esse excedente ascendeu a 840,6 milhões euros (M€), reflectindo uma melhoria de 1043,3 M€ face a igual período do ano anterior.

3 A melhoria homóloga do saldo global deveu-se principalmente ao subsector Estado. Para a melhoria no saldo deste subsector contribuíram, sobretudo, o aumento da receita fiscal (10,7%) e a redução das transferências correntes para os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e para a Segurança Social.

Serviços Integrados

4 O défice do subsector Estado registou uma redução de 841,4 M€ face a igual período do ano de 2010, cifrando-se em 373,6 M€.

5 A receita efectiva deste subsector cresceu 10% face à execução orçamental dos dois primeiros meses de 2010, ou seja, 2,1 p.p. acima da variação implícita no Relatório da proposta do OE/2011 (7,9%). Esta evolução encontra-se sustentada essencialmente na receita fiscal e, em menor grau, na receita de capital, com contributos de 9,7 e 1,4 p.p., respectivamente. Em sentido contrário, a receita corrente não fiscal exibiu neste período orçamental uma evolução negativa face ao período homólogo, com uma redução de 13,9%, que diverge da previsão implícita do OE/2011 de um crescimento de 21,7%.

6 A evolução positiva da receita fiscal advém, sobretudo:

— dos desfasamentos da cobrança de alguns impostos, cujo efeito se fez sentir nos dois primeiros meses de 2011, nomeadamente, no IRC, devido à distribuição antecipada de dividendos no mês de Dezembro; no ISV, "...em resultado de antecipação significativa das vendas de veículos automóveis no mês de Dezembro"; e no IVA, em resultado da evolução do consumo privado nos meses de Novembro e Dezembro;

— do aumento da carga fiscal no IRS, IRC e IVA no segundo semestre de 2010, mantendo-se este efeito base até ao final do primeiro semestre de 2011.

7 Uma vez que o aumento da receita fiscal verificado nos dois primeiros meses de 2011 se deveu aos factores acima indicados, não se considera sustentável a manutenção de taxas de variação homólogas tão elevadas ao longo de 2011.

Tabela 2. Execução Orçamental do Subsector Estado

	Milhões de Euros		Variação 2010-11	
	2010	2011	Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)
1. Receita Corrente	5.787,9	6.288,4	8,6	8,5
Receitas fiscais	5.300,5	5.868,6	10,7	9,7
Impostos Directos	1.714,7	1.965,1	14,6	4,3
IRS	1.572,2	1.649,0	4,9	1,3
IRC	141,5	266,4	88,3	2,1
Outros	1,0	49,7	4.870	0,8
Impostos Indirectos - das quais:	3.585,8	3.903,5	8,9	5,4
IVA	2.557,7	2.863,5	12,0	5,2
ISV	115,6	136,8	18,3	0,4
Receitas correntes não fiscais	487,4	419,8	-13,9	-1,2
2. Receita de Capital	70,3	153,6	118,5	1,4
3. Receita Efectiva (1+2)	5.858,2	6.442,0	10,0	10,0
4. Despesa Corrente Primária	6.542,9	6.288,0	-3,9	-3,6
Despesas com o pessoal - das quais	1.593,9	1.509,8	-5,3	-1,2
Remunerações Certas e Perman.	1.210,6	1.146,1	-5,3	-0,9
Segurança Social	316,4	304,0	-3,9	-0,2
Aquisição bens e serviços correntes	102,3	152,5	49,0	0,7
Transferências correntes	4.706,2	4.508,7	-4,2	-2,8
Subsídios	57,1	26,3	-54,0	-0,4
5. Despesa de Capital	374,7	377,3	0,7	0,0
6. Despesa Primária (4+5)	6.917,6	6.665,3	-3,6	-3,6
7. Juros e outros encargos	155,6	150,3	-3,4	-0,1
8. Despesa Efectiva (6+7)	7.073,2	6.815,6	-3,6	-3,6
9. Saldo Primário (3-6)	-1.059,4	-223,3		
10. Saldo Global (3-8)	-1.215,0	-373,6		

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

8 A despesa efectiva diminuiu 3,6% em termos homólogos acumulados (em Janeiro tinha crescido 0,9%). Esta redução deveu-se, quase integralmente ao decréscimo de 3,9% da despesa corrente primária. Não obstante, a redução deste agregado ainda se encontra a 2,7 p.p. do objectivo de redução da despesa corrente primária em 6,6%, previsto no Relatório do OE/2011.

9 Três ministérios explicam a quase totalidade (3,5 p.p.) da redução da despesa efectiva, trata-se dos ministérios das Finanças e da Administração Pública (2,1 p.p.), do Trabalho e Segurança Social (0,8 p.p.) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (0,6 p.p.).

10 As "transferências correntes" e as "despesas com pessoal" foram as componentes que mais contribuíram para a redução da despesa, tendo apresentado contributos de -2,8 e -1,2 p.p., respectivamente.

11 No âmbito das transferências correntes, destacam-se as reduções para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), Serviço Nacional de Saúde (SNS), Segurança Social e para a União Europeia.

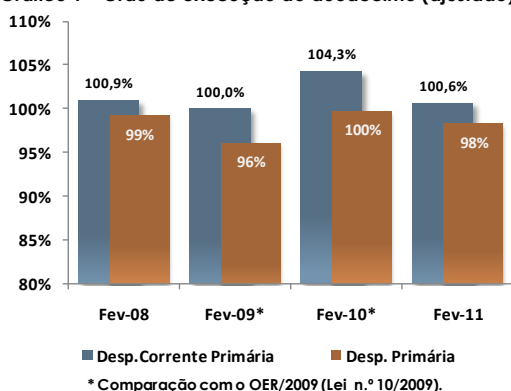
12 Após um crescimento de 4,9% em Janeiro, as “despesas com pessoal” reflectem uma inflexão na sua evolução, apresentando uma redução homóloga acumulada de 5,3% devido, em grande medida, ao acentuar da diminuição da despesa com “remunerações certas e permanentes”. Refira-se que só o Ministério da Defesa Nacional continuou a apresentar um crescimento neste subagrupamento (de 5,1%). As “despesas com a Segurança Social” dos funcionários revelaram um decréscimo homólogo de 3,9%, corrigindo o forte crescimento de Janeiro (42,4%), muito por via da redução ocorrida no Ministério das Finanças e da Administração Pública.

13 Em sentido contrário, a “aquisição com bens e serviços” continuou a evidenciar um elevado crescimento (49%). Contudo, de acordo com a DGO, «expurgando, em 2011, a despesa da ADSE que foi objecto de reclassificação, a rubrica de “aquisição de bens e serviços correntes” regista[ria] um decréscimo de 4,7%.»

14 A despesa de capital apresentou uma variação homóloga de 0,7% (2 p.p. abaixo do verificado em Janeiro), reflectindo agora um contributo praticamente nulo para a variação da despesa efectiva. Atendendo a que o OE/2011 tem inscrita uma verba de 1000 M€ para a regularização de responsabilidades financeiras pelo pagamento de dois submarinos, cujo pagamento foi antecipado para o final de 2010, existirá uma margem neste montante na despesa de capital. Caso essa margem não venha a ser utilizada para a realização de outro tipo de investimento, a previsão de crescimento de 34,8% da despesa de capital para o conjunto do ano de 2011 subjacente ao OE/2011 reduzir-se-á para 3%.

15 Avaliando o grau de execução, comparativamente aos três anos anteriores, utilizando para o efeito o duodécimo (ajustado), não se verificaram desvios significativos nos dois primeiros meses do ano para a despesa primária.

Gráfico 1 – Grau de execução do duodécimo (ajustado)



Nota: O indicador obtido reflecte o duodécimo face à previsão do Relatório do Orçamento respectivo, obtido dividindo a previsão para o conjunto do ano de todas as componentes da despesa primária por 12 meses, excepto para as despesas com pessoal, para as quais foram considerados 14 meses. Um valor superior a 100% indica que a execução do mês ficou acima do duodécimo respectivo. Acrescenta-se que o valor do orçamento da despesa de capital encontra-se corrigido em 1000 M€, na sequência regularização de responsabilidades financeiras pelo pagamento de dois submarinos (1001 M€), efectuados em 2010.

16 A despesa com juros e outros encargos evidenciou uma redução homóloga de 3,4%. No entanto, não se espera que este comportamento se mantenha ao longo do ano, uma vez que o valor orçamentado para 2011 (6300,5 M€) tem subjacente um crescimento de 20% face a 2010. Com efeito, dado o perfil das emissões já existentes, a maior parte dos encargos estarão concentrados nos próximos meses. [O perfil intra-anual de pagamento de juros pode ser consultado na nota mensal da UTAO sobre a dívida pública].

Serviços e Fundos Autónomos

17 O saldo global do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) atingiu um excedente orçamental de 732,8 M€, mais 130,4 M€ face ao período homólogo. Esta variação positiva beneficiou dos seguintes factores:

- Contabilização de uma tranche correspondente à incorporação do Fundo de Pensões da Portugal Telecom (PT) na esfera da CGA (161,5 M€ do valor total definido para o corrente ano, nos termos Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de Dezembro: 450 M€, acrescido de juros);

- Efeito base resultante de, no período homólogo de 2010, ter vigorado um regime duodecimal inferior às dotações do OE/2010, e pelo facto de, na altura, a taxa de contribuição patronal para a CGA dos serviços da administração directa do Estado ser metade da actualmente vigente (15%).

18 O SNS registou, na óptica de contabilidade pública, um excedente de 162,4 M€, inferior em 45,2 M€ face ao verificado em igual período do ano anterior. Ajustando a transferência corrente do OE no período homólogo de 2010, de forma a eliminar o efeito base provocado pela aplicação do regime duodecimal, essa variação teria sido mais negativa (-136,7 M€), uma vez que a redução dessa transferência seria superior em 6,3 p.p. face à efectivamente verificada.

Tabela 3 - Execução Orçamental - Serviços e Fundos Autónomos

	Milhões de Euros		Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)	
	2010	2011		Total	do qual: SNS
1. Receita Corrente - da qual:	3 498,6	3 509,2	0,3	0,3	-0,3
Contribuições p/ S. Social, CGA e ADSE	544,3	561,7	3,2	0,5	:
Transferências correntes	2 598,9	2 584,8	-0,5	-0,4	-0,2
Outros subsectores das Ad. Públicas	2 551,2	2 456,9	-3,7	-2,6	-0,2
União Europeia	18,5	96,6	422,1	2,2	0,0
2. Receita de Capital - da qual:	96,2	326,4	239,3	6,4	0,0
Transferências de capital	95,5	321,7	236,9	6,3	0,0
União Europeia	33,4	102,9	208,0	1,9	0,0
Outras transferências	2,8	163,6	4,5	0,0	
3. Receita Efectiva (1+2)	3 594,8	3 835,6	6,7	6,7	-0,3
4. Despesa Corrente - da qual:	2 913,9	2 981,2	2,3	2,2	0,7
Despesas com o pessoal	334,4	345,9	3,5	0,4	0,4
Aquisição de bens e serviços	1 095,6	1 110,0	1,3	0,5	0,6
Transferências correntes	1 386,8	1 425,8	2,8	1,3	0,3
Outras transferências	1 309,8	1 346,4	2,8	1,2	-0,1
Subsídios	32,9	60,7	84,5	0,9	:
5. Despesa de Capital - da qual:	78,5	121,6	55,0	1,4	0,4
Transferências de capital	63,3	104,7	65,4	1,4	0,2
Outras transferências	57,9	97,4	68,2	1,3	0,2
6. Despesa Efectiva (4+5)	2 992,4	3 102,8	3,7	3,7	1,1
7. Saldo Global (3-6)	602,4	732,8	:	:	:

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

19 A receita efectiva aumentou 6,7% em termos homólogos, o que compara com o decréscimo de 7,8% implícito no Relatório do OE/2011. Os principais contributos para o crescimento homólogo verificado foram os seguintes:

- “Outras transferências de capital” (4,5 p.p.), estando em causa o montante de 161,5 M€ transferido pela PT, na sequência da incorporação do Fundo de Pensões da PT na esfera da CGA;
- “Transferências correntes e de capital da União Europeia” (4,1 p.p.), cujo aumento teve correspondência no acréscimo da despesa a título de subsídios e de outras transferências de capital para financiamento de projectos de investimento.

20 A despesa efectiva cresceu 3,7%, variação que, embora tendo desacelerado 2,7 p.p. face ao mês anterior, contrasta com o objectivo de redução de 2,4% implícito à proposta do OE/2011. Salienta-se o contributo de 2,3 p.p. da despesa corrente primária para aquele crescimento homólogo, por via de maiores encargos com as pensões e abonos da responsabilidade da CGA e de um aumento dos subsídios co-financiados pelas referidas transferências da União Europeia.

21 De acordo com a DGO, a variação homóloga das despesas com pessoal (3,5%) encontra-se “sobrestimada pela ausência desta informação, em Fevereiro de 2010, de alguns estabelecimentos de saúde”, sendo referido que, considerando um universo comparável, verificar-se-ia uma diminuição de 2,8 p.p.”. Por outro lado, não obstante ter desacelerado face a Janeiro (- 9,2 p.p.), a despesa com a aquisição de bens e serviços voltou a aumentar (1,3%), novamente devido ao SNS, cujo contributo para o aumento da despesa efectiva ficou 0,1 p.p. acima do verificado para o total do subsector.

Segurança Social

22 O excedente global do subsector da Segurança Social registou uma melhoria de 71,5 M€ face ao período homólogo do ano anterior. Este facto resulta do crescimento da receita efectiva em 3,5% (131,7 M€), ter sido superior ao crescimento da despesa efectiva, que se situou em 1,8% (60,2M€).

23 Ao nível da receita, o acréscimo verificado nas rubricas de “contribuições e quotizações” em 66,4 M€ (contributo de 1,8 p.p.) e “transferências do Fundo Social Europeu” no valor de 122,5 M€, foi parcialmente mitigado pela diminuição das “transferências correntes da administração central” em 61,5 M€ (contributo de -1,7 p.p.), nomeadamente na componente relativa à Lei de Bases da Segurança Social que diminuiu 57,3 M€ (contributo de -1,5 p.p.). O crescimento das “contribuições e quotizações” beneficiou do impacto do

enquadramento dos trabalhadores bancários na segurança social e da entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro).

24 O crescimento da despesa em 1,8% concentrou-se em duas rubricas:

- “Acções de formação profissional”, que aumentou 82,6 M€ (contributo de 2,5 p.p.), particularmente as com suporte no Fundo Social Europeu, que cresceram 87 M€ (contributo de 2,6 p.p.); e,
- “Pensões por velhice”, com um contributo de 2,1 p.p., correspondente a um acréscimo de 68,4 M€.

25 Ao contrário do verificado no mês anterior, é de salientar a contenção verificada da despesa com prestações sociais, que registou uma redução homóloga de 0,2%. Em particular, verificou-se uma redução ao nível da despesa com o subsídio familiar a crianças e jovens (-29,2%), com o rendimento social de inserção (-26,8%) e com o subsídio de desemprego e apoio ao emprego (-5,6%).

Tabela 4. Execução Orçamental da Segurança Social

	2010	2011	Variação 2010-11	
			Tvha (%)	Contr. p/ tvha (p.p.)
1. Receita Corrente - das quais:	3.721,1	3.852,8	3,5	3,5
Contribuições e quotizações	2.270,0	2.336,4	2,9	1,8
Adicional ao IVA	114,9	119,2	3,8	0,1
Transf. correntes da Ad. Central	1.205,3	1.143,8	-5,1	-1,7
Transf. do Fundo Social Europeu	0,0	122,5	:	:
2. Receita de Capital	0,1	0,1	0,7	0,0
3. Receita Efectiva (1+2)	3.721,2	3.852,9	3,5	3,5
4. Despesa Corrente - da qual:	3.310,1	3.370,6	1,8	1,8
Prestações Sociais	3.100,5	3.094,1	-0,2	-0,2
Pensões, das quais:	1.983,5	2.035,9	2,6	1,6
— Velhice	1.490,1	1.558,5	4,6	2,1
Sub. familiar a crianças e jovens	168,5	119,3	-29,2	-1,5
Subsídio por doença	77,9	91,2	17,1	0,4
Sub. desemprego e apoio ao emp.	368,8	348,1	-5,6	-0,6
Complemento Solidário p/ Idosos	43,2	46,0	6,5	0,1
Outras prestações	124,1	139,2	12,2	0,5
Acção social	242,0	246,7	2,0	0,1
Rendimento Social de Inserção	92,4	67,7	-26,8	-0,7
Acções de Formação Profissional	40,3	122,8	205,1	2,5
5. Despesa de Capital	1,2	0,9	-20,0	0,0
6. Despesa Efectiva (4+5)	3.311,3	3.371,5	1,8	1,8
7. Saldo Global (3-6)	409,9	481,4		

Fonte: DGO. Cálculos da UTAO.

Os documentos da UTAO encontram-se disponíveis em <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XILEG/5COF/Paginas/UTAO.aspx>